

Marcin Lason

OPERACJE POKOJOWE W SYSTEMIE ONZ NA PRZYKŁADZIE UNITED NATIONS INTERIM MISSION IN KOSOVO

Nim przedstawię strukturę i organizację misji ONZ w Kosowie zwrócę uwagę na problem operacji pokojowych w ogóle i ich miejsce w systemie NZ¹. Jest to konieczne, ponieważ mimo że pojęcie to nie jest opisane czy zdefiniowane w Karcie, operacje tego typu są najczęstszym i najbardziej widocznym przejawem wysiłków ONZ w dziedzinie zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Terminem „operacje pokojowe ONZ” określa się „operacje ONZ zmierzające do utrzymania pokoju lub przeciwdziałania rozszerzaniu się konfliktu zbrojnego. Działania takie podejmuje się za pomocą sił zbrojnych lub za pośrednictwem misji obserwatorów ONZ”². Podkreślić należy, że działań tych nie można zaliczyć do instytucji pokojowego załatwiania sporów w rozumieniu VI rozdziału Karty NZ i nie są przymusowymi akcjami zbiorowymi w rozumieniu art. 41 i 42 Karty. Dlatego każdorazowo wymagają zgody państwa, na którego terenie mają być prowadzone. Po 1989 r. operacje pokojowe zyskały miano wielofunkcyjnych, ponieważ zaczęły obejmować:

- zadania wojskowe (np. nadzorowanie zniszczenia broni, wycofywania wojsk, ochrona dostaw pomocy humanitarnej),
- zadania humanitarne (np. pomoc humanitarna, nadzór nad przestrzeganiem praw człowieka czy repatriacją uchodźców),

¹ Opracowano na podstawie: F. Gągor, K. Paszkowski, *Międzynarodowe operacje pokojowe w doktrynie obronnej RP*, Warszawa 1998; *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, red. W. Malendowski, Wrocław 1999; A. Skowroński, *Siłły pokojowe i operacje pokojowe ONZ*, Warszawa 1997; L. Zapałowski, *Operacje pokojowe ONZ*, Warszawa 1989.

² *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, red. Cz. Mojsiewicz, Wrocław 1998, s. 235.

– zadania budowy pokoju (np. pomoc w przywracaniu porządku publicznego, organizacja i nadzór wyborów czy szkoleń).

W praktyce ONZ uznaje się, iż operacje pokojowe obejmują następujące działania: 1) *peacekeeping* bez użycia siły, których celem jest kontrolowanie przestrzegania zawieszenia broni, 2) *aggravated peacekeeping*, w których w razie potrzeby można użyć siły, a nastawione są na przestrzeganie zawieszenia broni, 3) *peace enforcement* – operacje wojskowe z użyciem siły lub z jej groźbą, których celem jest wymuszenie stosowania rezolucji ONZ lub sankcji. Ze względu na nowe wyzwania przed tego typu działaniami, które pojawiły się w drugiej połowie lat 90., zaczęto mówić o trzeciej generacji operacji pokojowych. Oddziały wojskowe uzyskały bowiem prawo do stosowania siły, np. podczas działań odwetowych w razie ataku uczestników konfliktu, szczególnie strony uznanej za jego spowodowanie. Widać zatem, że działania takie mogą przestać być bezstronne, jak to było dotychczas. Realizacja tak rozumianych operacji natrafiła na przeszkody, do których zaliczyć można: negatywne doświadczenia związane z przeprowadzanymi dotychczas akcjami, które przedłużały się, a w efekcie rosły ich koszty, pojawiały się niedobory środków finansowych, kłopoty z pozyskaniem sił wojskowych oraz zapewnieniem im odpowiedniego zaplecza, a także problemy na poziomie dowodzenia i koordynacji podejmowanych działań.

Zgodnie z kryteriami opracowanymi w 1993 r. w ramach Rady Bezpieczeństwa do operacji pokojowych powinny odnosić się następujące zasady³:

- jasny cel polityczny i precyzyjnie określony mandat,
- zgoda państwa (stron konfliktu) na rozmieszczenie operacji, pomijana tylko w wyjątkowych sytuacjach naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa,
- poparcie dla procesów pokojowych mających na celu zakończenie sporu,
- bezstronne w realizacji mandatu Rady Bezpieczeństwa,
- gotowość Rady do podejmowania stosownych działań wobec stron nieprzestrzegających jej decyzji,
- prawo Rady do udzielania siłom ONZ mandatu do stosowania wszelkich niezbędnych środków, także przymusu, w celu realizacji mandatu,
- prawo zastosowania siły w obronie własnej,
- nacisk na znalezienie takiego rozwiązania politycznego, by operacja pokojowa mogła zakończyć się jak najszybciej.

Zasady te winny być brane pod uwagę przy wszelkich operacjach stawiających sobie za cel: utrzymanie pokoju w sensie militarnym i zapobieganie jego naruszaniu, tworzenie warunków ułatwiających rozwiązanie konfliktu w sposób polityczny oraz „budowanie pokoju” poprzez usuwanie skutków wojny, pomoc w odbudowie gospodarki, tworzenie podstaw porządku prawnego czy dzięki rozwiązywaniu problemów humanitarnych.

W skrócie mechanizm operacji pokojowych wygląda następująco. Z ich inicjatywą w praktyce występuje zazwyczaj Rada Bezpieczeństwa lub Sekretarz Generalny, jednak decyzję w sprawie uruchomienia operacji podejmuje wyłącznie Rada.

³ L. Łukaszyk, *Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa. Materiały i komentarze*, Warszawa 1999, s. 250.

Wiąże się to zwykle z rozpatrywaniem przez nią aktów naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa lub sytuacji temu sprzyjających. Za realizację decyzji największą odpowiedzialność ponosi Sekretarz Generalny ONZ. Dotyczy to przygotowania operacji, jej uruchomienia, prowadzenia oraz zakończenia. Sekretarz jest zobowiązany do:

- zapewnienia środków finansowych na operację (które pochodzą z tworzonych dla każdej operacji specjalnych funduszy z wkładów członków ONZ),
- zapewnienia niezbędnego wyposażenia i zaopatrzenia materialnego działań,
- zapewnienia łączności Sekretarza Generalnego i jego aparatu z dowództwem operacji w terenie oraz państwami członkami Rady Bezpieczeństwa celem przekazywania im niezbędnych informacji w razie konieczności podejmowania dodatkowych działań,
- ustanowienia odpowiednich mechanizmów koordynacji operacji,
- podejmowania decyzji personalnych,
- przygotowania odpowiednich mechanizmów kontroli przebiegu operacji,
- uzyskania zgody państwa gospodarza na przeprowadzenie na jego terenie operacji,
- zawarcia umów o udostępnieniu sił zbrojnych dla potrzeb operacji pokojowej ONZ, zawarcia umów o tranzycie i wsparciu logistycznym.

Po zakończeniu przedstawionej wyżej procedury dochodzi do technicznego uruchomienia operacji. Następuje jej rozmieszczenie w strefie działania, prace podejmuje personel, na który mogą składać się: nieuzbrojeni obserwatorzy wojskowi, siły zbrojne, policjanci, personel cywilny⁴. Naczelnym dowódcą operacji jest Sekretarz Generalny ONZ, który ma do dyspozycji dowódcę operacji w terenie. Może również mianować swego specjalnego przedstawiciela w wypadku operacji na bardzo szeroką skalę. Ponadto w skład struktury dowodzenia wchodzi dowódcy kontyngentów narodowych. Obok zaprezentowanych już zasad prowadzenia operacji winna się ona również kierować postanowieniami Karty NZ, regulaminami określającymi cele, zadania i sposób prowadzenia operacji odpowiednio do mandatu im nadanego. Co istotne, w regulaminach zawarte są również warunki stosowania siły przy wykorzystaniu prawa do samoobrony. Ponadto obowiązują regulaminy sił zbrojnych wchodzących w skład kontyngentu, postanowienia prawa międzynarodowego dotyczące zasad prowadzenia działań wojennych. Zakończenie operacji następuje z chwilą realizacji jej mandatu lub zastąpienia jej przez kolejną. Stosowną decyzję podejmuje Rada Bezpieczeństwa na wniosek Sekretarza Generalnego ONZ.

W ostatnich latach zwiększa się rola organizacji regionalnych w przeprowadzaniu operacji pokojowych. Ich współdziałanie z ONZ przejawia się:

- we wsparciu inicjatywami dyplomatycznymi lub pomocą techniczną,
- we wsparciu operacyjnym,
- we wspólnym rozmieszczeniu i prowadzeniu operacji,
- w przejęciu dowództwa i zadań mających na celu zorganizowanie i wyposażenie operacji.

Takich zadań podejmuje się NATO, które już w 1994 r. uznało, że gotowe jest wspierać operacje pokojowe prowadzone przez ONZ oraz podkreślało potrzebę

⁴ Zob. szerzej: www.un.org/law/cod/safety.htm, Convention on the Safety and Security of United Nations and Associated Personnel.

przygotowania własnych struktur do misji wykraczających poza swoje pierwotne zadanie, czyli obronę członków. Koncepcję udziału Sojuszu w operacjach pokojowych rozwinęto w programie Partnerstwo dla Pokoju. Deklaracja polityczna NATO nie pozostawiała żadnych niejasności, jednak mogła się spotkać z zastrzeżeniami natury prawno-międzynarodowej, nie jest bowiem precyzyjnie ustalone, które organizacje regionalne mają prawo do podejmowania działań w celu przywrócenia lub utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, łącznie z prowadzeniem operacji pokojowych. Uznać jednak można, iż Karta NZ świadomie nie podaje szczegółowej definicji tego, co określa mianem „układów i organizacji regionalnych”, dzięki czemu państwa mogą reagować w sposób elastyczny przy podejmowaniu akcji regionalnych mających na celu utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁵. Na takie działania gotowe były państwa Sojuszu, które w 1995 r. przejęły na mocy decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ uprawnienia do przeprowadzenia operacji pokojowej w Bośni i Hercegowinie i wprowadzenia tam w życie zawartego porozumienia pokojowego. Do tego celu powołano Wojskowe Siły Implementacyjne IFOR, które potem zastąpione zostały przez Siły Stabilizacyjne (SFOR). Na tym przykładzie widać, że NATO ewoluuje – od organizacji mającej na celu samoobronę zbiorową do organizacji bezpieczeństwa zbiorowego zdolnej przeprowadzać operacje wojskowe poza obszarem swojej działalności określonym w artykule 6 Traktatu Waszyngtońskiego. Potwierdziła to w pełni bezprecedensowa (bez mandatu ONZ) akcja zbrojna przeprowadzona przez Sojusz w 1999 r. w Jugosławii w związku z wydarzeniami w Kosowie czy przyjęcie odpowiedzialności za stabilizację sytuacji w Afganistanie.

Podsumowując, stwierdzić należy, że, aby przeprowadzana operacja pokojowa mogła być skuteczna, musi spełniać następujące warunki⁶:

- mieć jasne i osiągalne cele, które pozwolą uniknąć nierealistycznych oczekiwań wobec misji i nie uczynią ją niemożliwą do zrealizowania, ma to również istotny wpływ na wiarygodność całej organizacji,
- posiadać odpowiednie zasoby, czyli zdolność od rozmieszczenia wystarczających sił, szczególnie wojskowych, dla realizowania celów operacji,
- koordynować działania w dziedzinie utrzymania pokoju i jego tworzenia,
- bezstronność, którą siły pokojowe nie tylko zachowują, ale i ich działania tak są odbierane,
- mieć poparcie lokalne, które jest decydujące dla utrzymania pokoju wewnątrz danego kraju i sukcesu misji,
- mieć poparcie zewnętrzne, szczególnie sił, które przeszłości mogły być zaangażowane w popieranie którejś ze stron konfliktu,
- określić termin i sposób zakończenia operacji w mandacie.

Warto teraz przyjrzeć się funkcjonowaniu i strukturze protektoratu międzynarodowego w Kosowie w okresie VI 1999–VI 2004. Po oficjalnym zakończeniu

⁵ W. Malendowski, *Regulacja sporów międzynarodowych i konfliktów zbrojnych w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, red. W. Malendowski, Wrocław 1999, s. 86.

⁶ Zob. szerzej: G. Evans, *Współpraca dla pokoju. Agenda globalna na lata dziewięćdziesiąte i następne*, Warszawa 1994, s. 134–141.

operacji lotniczej Sojuszu w Jugosławii rozpoczął się proces przywracania Kosowa do życia. W Kosowie utworzono protektorat międzynarodowy, a prowincja została podzielona w następujący sposób:

Mapa nr 1. UNMIK– podział administracyjny Kosowa



Źródło: www.unmikonline.org/civpol/maps/Yugoslavia.pdf

Zarządzaniem prowincją miała zająć się Misja Tymczasowej Administracji ONZ w Kosowie (United Nations Interim Mission in Kosovo UNMIK). Organizację swych prac rozpoczęła w Prisztinie już 20 VI 1999 r. Jej tymczasowym szefem został Brazylijczyk Sergio Vieira de Mello, który za swoje główne zadanie uznał zorganizowanie przyszłej administracji, na której czele stał będzie Specjalny Przedstawiciel

Sekretarza Generalnego ONZ (na to stanowisko kandydowali B. Kouchner i P. Ash-down) oraz przygotowanie wolnych wyborów. Jednocześnie apelował do Serbów o pozostanie w prowincji, a do UCK (Wyzwoleńczej Armii Kosowa) o złożenie broni. Były to cele, których wprowadzenie w życie okazało się bardzo trudne. Sprawdziły się słowa Brazylijczyka, który stwierdził, iż zadania, jakie należy zrealizować w Kosowie, są „prawdopodobnie największym wyzwaniem, przed jakim stanęła ONZ od czasu powstania koncepcji operacji pokojowych w późnych latach 40.”⁷ Stało się tak między innymi dlatego, że choć jedyną legalną władzą w Kosowie była administracja ONZ, to na obszarze prowincji pozostawał jeszcze serbski gubernator reprezentujący zwierzchność Belgradu. Ponadto o wpływy rywalizowały dwa rządy kosowskich Albańczyków. Pierwszy reprezentował Bujar Bukoshi z Demokratycznej Ligi Kosowa Rugowy, drugi – komendant UCK Hashim Thaci. W takiej sytuacji w Kosowie musiała zapanować anarchia, nawet na dłuższy czas, co potwierdzali obecni tam obserwatorzy. 16 lipca 1999 r. odbyło się w Kosowie pierwsze posiedzenie Tymczasowej Rady Konsultatywnej złożonej z reprezentantów głównych wspólnot etnicznych i ugrupowań politycznych. Rada miała pełnić funkcję doradczą wobec administracji międzynarodowej, a przez to wywierać pośredni wpływ na organizację życia prowincji. Udział w Radzie zbojkotował Ibrahim Rugowa, jednak ze względu na międzynarodową presję zdecydował się uczestniczyć w jej pracach. Powstały mieszane cywilne komisje, które starały się zapewnić właściwe funkcjonowanie sądownictwa, opieki zdrowotnej, edukacji, opieki socjalnej, komunikacji i mediów. Zakładano, że w składzie owych komisji znajdą się przedstawiciele różnych narodowości, osoby z doświadczeniem potrzebnym do pracy w danej dziedzinie oraz liderzy społeczności lokalnych. Jednak nie zmieniło to sytuacji, którą opisywał Timothy Garton Ash:

Takie jest obecne Kosowo, jeden wielki bałagan. Oto terytorium, na którym NATO ostentacyjnie stoczyło swoją pierwszą, całkowicie własną wojnę. Terytorium, na którym ponad 40 tys. żołnierzy z oddziałów międzynarodowych, tworzących siły wielonarodowe znane pod nazwą KFOR, gwarantuje lub powinno gwarantować bezpieczeństwo. A jednak po ponad siedmiu miesiącach swej obecności połączone siły tej międzynarodowej wspólnoty patrolują czemuś, co bardzo jest bliskie anarchii⁸.

Do tego możemy jeszcze dodać relacje z prześladowań Serbów, których dopuszczali się Albańczycy, np. 28 XI 1999 r. w samym centrum Prisztiny zatrzymano samochód serbskiego profesora, którego potem zamordowano. Podobny los spotkał oskarżanych o pomoc Serbom Cyganów. Większość narażonych na zemstę uciekła z prowincji. Pozostali zamknęli się w swego rodzaju gettach, chronionych przez wojska KFOR. To jednak nie wystarczyło Albańczykom, niszczyli bowiem wszelkie ślady liczącej ponad 1500 lat obecności Serbów w Kosowie. Ocalały tylko te budynki, które były pod stałą ochroną sił KFOR. Doskonały komentarz do powstałej sytuacji dał Bujar Bukoshi: „Depczemy nogami ten boski dar, który otrzymaliśmy z rąk NATO”⁹. Działo się tak między innymi dlatego, że rzeczywistą kontrolę nad prowinc-

⁷ J. L. Graff, *Peace Gets a Chance*, „Time”, 5 VII 1999.

⁸ T. G. Ash, *Wygrana wojna, przegrany pokój*, „La Repubblica”, 16 II 2000, na podstawie „Forum”, 5 III 2000.

⁹ R. Flottau, *Heillose Anarchie*, „Der Spiegel”, 20 XII 1999.

cją sprawowała UCK, choć oficjalnie była już rozbrojona oraz przekształcona w cywilną formację ratowniczą. Porozumienie o demilitaryzacji tej formacji podpisano już w nocy z 20 na 21 czerwca 1999 r. Zakładało ono między innymi, że przekształcone siły UCK:

- udziela wsparcia siłom międzynarodowym w procesie przywracania normalnego życia w prowincji,
- wyrzekną się użycia siły i zaprzestaną wszelkich działań wojennych,
- rozminują pola minowe,
- złożą broń¹⁰.

Poprawie sytuacji w prowincji nie sprzyjała nieskuteczność miejscowego wymiaru sprawiedliwości. OBWE stwierdzała, że kosowskie sądy nie są w stanie zagwarantować sprawiedliwych procesów, szczególnie Serbom¹¹. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy była słabość policji międzynarodowej, która nawet półtora roku po przejściu prowincji przez ONZ nie działała jeszcze w pełnym składzie. Do szybszej stabilizacji sytuacji w prowincji nie wystarczyło utworzenie w grudniu 1999 r. przez szefa misji ONZ w Kosowie Bernarda Kouchnera tymczasowego rządu, który miał reprezentować wszystkie siły polityczne. W Komitecie Wykonawczym zasiadli: Rugowa, Thaci oraz jeden przedstawiciel sojuszu opozycyjnego. Serbowie nie zajęli przyznanego im miejsca. Również wygrana Demokratycznej Ligi Kosowa Rugowy w wyborach administracyjnych z 28 października 2000 r. nie wystarczyła do przywrócenia porządku w Kosowie. Najlepiej sytuację w regionie ilustruje obraz kosowskiej Mitrovicy. Miasto jest podzielone na część albańską i serbską, do której dostępu bronią zasieki. Obie strony atakowały się wzajemnie, a 15 batalionów żołnierzy KFOR musiało uważać, by nie dopuścić do większych walk i nie dać się sprowokować. Było to najniebezpieczniejsze miasto Europy¹² mimo obecności w nim tak znacznej liczby sił pokojowych.

O tym, jak rozwinie się sytuacja w Kosowie i dokąd niezbędna będzie obecność sił pokojowych w Kosowie, nie wiedział nawet Sekretarz Generalny NATO George Robertson, który na pytanie o to, jak długo prowincja pozostanie protektorem międzynarodowym, odpowiadał: „Kosowo jest w dalszym ciągu integralną częścią Jugosławii, a jak długo mamy tam tkwić, o tym musi zdecydować ONZ”¹³. Warto zauważyć, że w tej wypowiedzi akcentowana jest rola ONZ, to pod auspicjami tej organizacji należy „wygrać pokój”, NATO było tylko w stanie wygrać wojnę.

Po tym krótkim opisie sytuacji w Kosowie na początku funkcjonowania administracji międzynarodowej przedstawmy podstawową organizację protektoratu międzynarodowego na terenie prowincji¹⁴. Misja Tymczasowej Administracji ONZ w Kosowie (UNMIK) została ustanowiona przez Radę Bezpieczeństwa NZ 10 VI

¹⁰ Zob. szerzej: www.nato.int/kosovo/docu/a990620a.htm, Undertaking of demilitarisation and transformation by the UCK.

¹¹ Zob. szerzej: M. Jędrzyk, *Dwie sprawiedliwości*, „Gazeta Wyborcza”, 8 XII 2000.

¹² Zob. szerzej: J. Potocki, *Import demokracji*, „Wprost”, 6 VIII 2000.

¹³ S. Ilseemann, D. Koch, *Moskau in der Klemme*, rozmowa z Lordem G. Robertsonem, „Der Spiegel”, 14 II 2000.

¹⁴ Opracowano na podstawie: www.unmikonline.org; www.osce.org/kosovo; www.euinkosovo.org; www.nato.int/kfor; www.ear.eu.int.

1999 r. na mocy rezolucji nr 1244 w celu zreformowania i odbudowy Kosowa oraz przygotowania prowincji do wyborów i określenia jej statusu. Na rezolucję złożyły się Zasady Petersburskie (ustanowione przez G-8 na spotkaniu 6 V 1999 r.), Akt Belgradzki (podpisany 4 VI 1999 r.) oraz wojskowo-techniczne porozumienie o wycofaniu z Kosowa jugosłowiańskich sił zbrojnych (podpisane 9 VI 1999 r.). Według rezolucji RB nr 1244 przed UNMIK postawiono następujące zadania:

- pełnienie podstawowych cywilnych funkcji administracyjnych,
- dążenie do ustanowienia w Kosowie instytucji władzy lokalnej,
- praca nad uzyskaniem porozumienia co do przyszłego statusu prowincji,
- koordynacja i udzielanie pomocy humanitarnej mieszkańcom Kosowa,
- wspieranie odbudowy infrastruktury,
- zaprowadzenie rządów prawa i przywrócenie porządku publicznego,
- troska o przestrzeganie praw człowieka,
- zapewnienie możliwości powrotu i bezpiecznego życia w Kosowie wszystkim uchodźcom i osobom przesiedlonym¹⁵.

Na czele UNMIK stoi Specjalny Przedstawiciel Sekretarza Generalnego (SR SG). Pierwszym był dr Bernard Kouchner (VII 1999–I 2001), drugim – Hans Haekkerup (II 2001–XII 2001), a potem kolejno: Michael Steiner (I 2002–VII 2003), Harri Holkeri (VIII 2003–V 2004), Søren Jessen-Petersen (od VI 2004)¹⁶. Schemat struktury protektoratu międzynarodowego w Kosowie i miejsce, jakie zajmuje w nim SRSR, ilustruje schemat nr 1 (danych z okresu pełnienia funkcji przez Steinera użyto do pokazania schematu organizacyjnego).

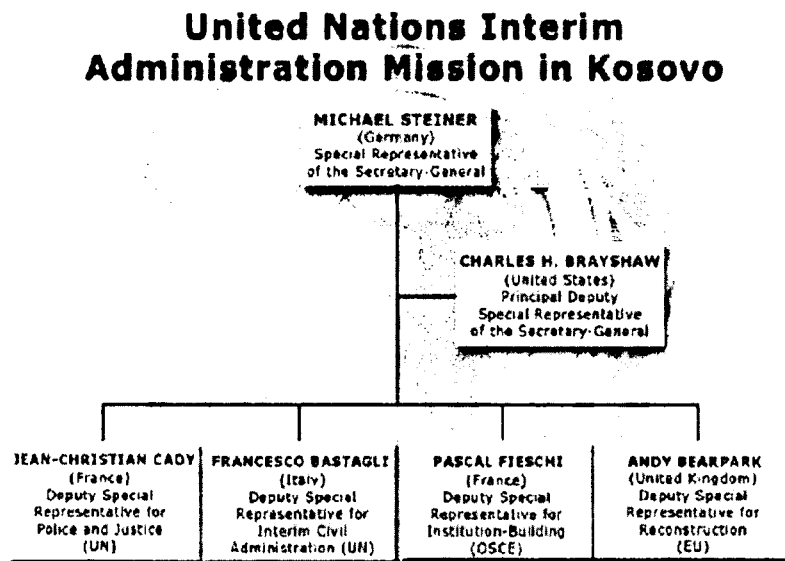
Jak wynika ze schematu, UNMIK składa się z czterech filarów, z których każdy zajmuje się określoną dziedziną i jest administrowany przez przedstawicieli odpowiednich organizacji:

- za cywilną administrację bezpośrednio odpowiada ONZ. SRSR wyznaczył międzynarodowych cywilnych administratorów w pięciu okręgach: Prisztinie, Peci, Kosowskiej Mitrowicy, Gnjilane i Prizrenie. Zarządzali oni miastami oraz otaczającymi je obszarami. Do głównych zadań administratorów należało nadzorowanie i tworzenie miejsc pracy i instytucji użyteczności publicznej oraz troska o ich właściwe funkcjonowanie.
- Wysoki Komisarz NZ ds. Uchodźców (UNHCR) koordynował całą pomoc humanitarną i zarządzał natychmiastową odbudową domów.
- Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OSCE) zajęła się demokratyzacją tworzonych instytucji, dbaniem o przestrzeganie praw człowieka i organizowaniem wyborów, ale i zapewnieniem działalności akademii policyjnej szkolącej członków policji (Kosovo Police Service – KPS).
- Unia Europejska jest odpowiedzialna za odbudowę gospodarczą prowincji w powiązaniu z sytuacją gospodarczą i ekonomiczną innych państwa regionu.

¹⁵ Zob. szerzej: *Resolution 1244, adopted by The Security Council at its 4011th meeting on 10 June 1999*, www.un.int/usa/sres1244.htm.

¹⁶ Zob. zyciorysy: www.unmikonline.org/srsg/srsg.htm.

Schemat 1. Struktura UNMIK



Źródło: www.unmikonline.org/structure.htm (stan na rok 2003).

W połowie 2004 r. struktura UNMIK wyglądała następująco:

- Filar I – Policja i Wymiar Sprawiedliwości (Police and Justice) pod bezpośrednim zwierzchnictwem UNMIK, któremu przewodzi Francuz Jean Christian Cady.
- Filar II – Administracja Cywilna (Civil Administration) pod bezpośrednim zwierzchnictwem UNMIK, na której czele stoi Włoch Francesco Bastagli.
- Filar III – Demokratyzacja i Budowa Instytucji Demokratycznych (Democratization and Institution Building) pod przewodnictwem OBWE z Francuzem Pascalem Fieschi na czele.
- Filar IV – Odbudowa i Rozwój Gospodarczy (Reconstruction and Economic Development) pod przewodnictwem Unii Europejskiej, administruje tu Niemiec Nikolaus Graf Lambsdorf.

Zaznaczyć należy, że filar pierwszy ustanowiono w tej formie w maju 2001 r., wcześniej funkcjonował na jego miejscu (do czerwca 2000) filar poświęcony pomocy humanitarnej pod przewodnictwem UNHCR.

Filar I poświęcony jest policji i wymiarowi sprawiedliwości. Jego organizacja różni się od schematów organizacyjnych dotychczas działających struktur międzynarodowej policji w ramach misji ONZ. Wynika to stąd, że zadaniem tych struktur nie jest jedynie monitorowanie przestrzegania prawa, lecz zaprowadzanie czy też wręcz wymuszanie przestrzegania prawa. Zadanie to będzie wykonywane do czasu

utworzenia niezależnej policji lokalnej, która będzie w stanie zagwarantować porządek publiczny zgodnie z międzynarodowymi standardami. Misja policji UNMIK podzielona została na trzy fazy. W pierwszej siły policyjne współpracowały ściśle z KFOR, ponieważ to wojsko odpowiadało za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w prowincji. W fazie drugiej siły policyjne UNMIK przejęły od KFOR pełną odpowiedzialność za przestrzeganie prawa i zapewnienie porządku publicznego w prowincji. Pełniły już normalne funkcje policyjne. Do kształcenia kadr powołano specjalną szkołę policyjną pod auspicjami UNMIK. KFOR pomaga siłom policyjnym wtedy, gdy zostanie o to poproszony. W trzeciej fazie nastąpić powinien transfer odpowiedzialności za utrzymanie porządku i prawa w prowincji stworzonej do tego celu lokalnej policji (Kosovo Police Service KPS). Policja międzynarodowa zajmować się będzie jedynie monitorowaniem działalności struktur lokalnych. Od kwietnia 2000 r. policja międzynarodowa wykonuje zadania wynikające z fazy drugiej. Należą do nich m.in.: patrolowanie i utrzymywanie porządku publicznego, kontrola drogową, graniczną, ściganie przestępstw oraz szkolenia KPS. Z prezentowanych na stronach internetowych statystyk wynika, że przestępczość w Kosowie szybko się zmniejsza. W 2000 r. popełniono np. 245 morderstw, w 2002 r. już tylko 68; porwań odnotowano odpowiednio 190 i 106. Spadła również liczba osób, które zginęły w wypadkach samochodowych – z ponad 250 do 132¹⁷. W maju 2003 r. międzynarodowa policja (CPS Civilian Police Service) liczyła 3600 funkcjonariuszy, co stanowiło 77% zadeklarowanej wielkości tych sił. Dlatego nie była w stanie przejąć pełnej odpowiedzialności za porządek w całej prowincji i niektóre ze swych zadań powierzała siłom KFOR. Przykładem współpracy obu formacji może być kosowska Mitrowica, gdzie działa wspólne dla obu sił centrum operacyjne oraz wspólna grupa planowania. W przyszłości policja ta zostanie zastąpiona przez Kosovo Police Service (KPS), której kadry kształcone są w specjalnie do tego celu uruchomionej przez OBWE i UNMIK szkole. Przynajmniej 15% funkcjonariuszy stanowić będą przedstawiciele mniejszości narodowych, a 25% miejsc przypadnie kobietom. Przez 4 lata udało się wyszkolić 5600 funkcjonariuszy, z czego 84% stanowią Albańczycy, 9% Serbowie, a 7% przedstawiciele innych mniejszości narodowych¹⁸. Według dostępnych danych policja międzynarodowa liczy odpowiednio:

	CIVPOL	Specjalne jednostki policyjne	Policja graniczna	Łącznie
Personel policji UNMIK	2,422	975	355	3,752

Źródło: www.unmikonline.org/justice/police.htm#3.

Korpus Ochrony Kosowa (KPC Kosovo Protection Corps) oficjalnie zainaugurował swą działalność 21 I 2000 r. Jednak powstał już na mocy decyzji B. Kouchnera z 20

¹⁷ Zob. szerzej: *UNMIK Police Press Release 17-01-03 Major Crime in 2002*, www.unmikonline.org/civpol/archive/pr170103%20-%20crime%20stats%202002.doc.

¹⁸ Zob. szerzej: www.unmikonline.org/justice/police.htm#3.

VIII 1999 r.¹⁹ W jego skład wchodzi 3000 aktywnych członków, z których jedynie 200 wyposażonych jest w broń, oraz 2000 rezerwowych. 10% składu stanowią przedstawiciele mniejszości narodowych (na 500 miejsc przewidzianych dla Serbów żadne nie zostało zajęte na początku działalności KPC). Aktywni członkowie formacji otrzymują zapłatę za swoją pracę (292 DM, na mocy decyzji UNMIK z 1999 r.). Zadaniem formacji jest ochrona mieszkańców przed wszelkiego rodzaju katastrofami, klęskami żywiołowymi oraz udział w odbudowie prowincji. Pełną władzę nad tą jednostką posiada SRSG, a na co dzień kontrolę nad nią sprawują siły KFOR. Formacja jest jednolicie umundurowana, a każdy jej członek posiada własną kartę identyfikacyjną²⁰.

Zadaniem administracji międzynarodowej jest również stworzenie wymiaru sprawiedliwości, który byłby niezależny, w pełni niezawisły oraz multietniczny. Jednak ze względu na wielkie trudności w realizacji tego projektu decyzją SRSG z 15 II 2000 r. utworzono sądownictwo międzynarodowe oraz instytucję prokuratorów międzynarodowych²¹.

Strukturę i wymiar drugiego filaru najlepiej ukazuje schemat 2: Struktura samorządu w Kosowie. Oddzielnego potraktowania wymaga stworzona 15 XII 1999 r. Wspólna Tymczasowa Struktura Administracyjna (JIAS – Joint Interim Administrative Structure), której miała przekazywać współodpowiedzialność za sytuację w prowincji samorządowi lokalnemu. Organizacja lokalnych władz jest jednym z zadań postawionych przed UNMIK w rezolucji RB nr 1244. JIAS działa pod kuratelą SRSG, którego zadaniem jest zapewnienie przestrzegania przez tę strukturę regulacji międzynarodowych dotyczących prowincji. Na JIAS składają się:

– Przejściowa Rada Kosowa (KTC – Kosovo Transitional Council), najwyższy organ doradczy UNMIK, składający się z 36 członków przedstawicieli wszystkich społeczności prowincji. Na obradach odbywających się raz w tygodniu poruszane są najważniejsze problemy mieszkańców, przebieg i treść obrad stanowią swego rodzaju papierak lakmusowy postępów w budowaniu tolerancji i wzajemnego poszanowania społeczności w Kosowie. Jest to też ważny element łączący społeczność Kosowa z innymi aktorami zainteresowanymi przyszłością prowincji. Pozwala na prezentację oczekiwań i propozycji mieszkańców, których pełne spektrum jest tutaj reprezentowane. W ramach KTC działają cztery pogrupy: Tolerancji i Ochrony Społeczności Lokalnych, Osób Zaginionych i Zatrzymanych, Spraw Ekonomicznych oraz Edukacyjna.

– Tymczasowa Rada Administracyjna (IAC – Interim Administrative Council), stanowi ciało doradcze SRSG i jest władzą wykonawczą w JIAS. Zbiera się 2 razy w tygodniu i określa kierunki polityki, które mają być przestrzegane przez pozostałe komórki struktury JIAS (przede wszystkim departamenty oraz struktury lokalne), proponuje także konkretne rozwiązania prawne i poprawki do rozwiązań już działających. Składa się z 8 członków, w tym 3 Albańczyków, jednego Serba i 4 przedstawicieli UNMIK. Podejmuje decyzje większością $\frac{3}{4}$ głosów, jednak w ciągu 7 dni

¹⁹ www.unmikonline.org/regulations/1999/reg08-99.htm, Regulation No. 1999/8 on the Establishment of the Kosovo Corps.

²⁰ Zob. szerzej: www.unmikonline.org/1styear/kpcorps.htm.

²¹ www.unmikonline.org/regulations/2000/reg06-00.htm, Regulation no. 2000/6 on the Appointment and Removal from Office of International Judges and International Prosecutors.

decyzja może być zakwestionowana przez SRSG, który swoje racje przedstawia na piśmie. Jeżeli Rada nie może podjąć decyzji akceptowalnej przez szefa UNMIK, wówczas korzysta z prawa do wprowadzenia w życie własnego rozwiązania.

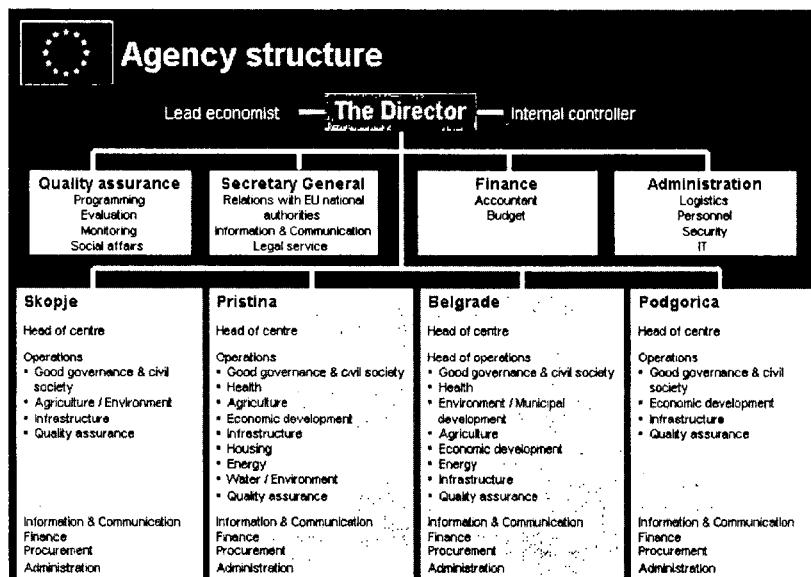
– 20 departamentów administracyjnych, na czele każdego z nich stoi przedstawiciel lokalnej społeczności (może nim być jeden z członków 3 głównych partii albańskich lub przedstawiciel społeczności serbskiej, bośniackiej czy tureckiej i osoba niezależna) oraz urzędnik UNMIK. Obaj kierujący pracą departamentu muszą mieć aprobatę SRSG.

– 30 zgromadzeń municypalnych, funkcjonują na poziomie lokalnym, zostały wybrane przez mieszkańców 28 X 2000 r.

– zarządy municypalne (miejskie), organy wykonawcze na poziomie lokalnym.

Jednym z departamentów działających w ramach JIAS jest Centralna Władza Podatkowa (CFA – Central Fiscal Authority). Odpowiada ona za zarządzanie budżetem Kosowa, ale też za jego przygotowanie, zbieranie podatków, analizę dochodów itp. Projekt budżetu przedstawiany jest IAC, tym samym i UNMIK, i wymaga zatwierdzenia. Obok funkcji związanych z administracją podatkową ważnym zadaniem CFA jest kształcenie przyszłej kadry urzędników odpowiedzialnych za politykę fiskalną i bezpośrednią obsługę ludności. Organizację drugiego filaru przedstawia następujący schemat:

Schemat 2. Struktura Europejskiej Agencji Odbudowy



Źródło: www.unmikonline.org/civiladm/index.html.

Powstanie przywołanych instytucji, jak i ich kompetencje są realizacją podpisanego przez szefa UNMIK Hansa Haekkerupa 15 V 2001 r. dokumentu Constitutional Framework for Provisional Self Government²². Zawiera on m.in. postanowienia dotyczące:

- zasad działania wybranych władz,
- gwarancji przestrzegania praw człowieka,
- dziedzin, w których mogą decydować lokalne władze oraz zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji szefa UNMIK,
- instytucji, z jakich będą się składać lokalne władze,
- pełnej odpowiedzialności KFOR i szefa UNMIK za realizację rezolucji nr 1244 (przykładem korzystania z wynikającego z tego prawa do zatwierdzania decyzji lokalnego parlamentu jest zawetowanie przez Michaela Steinera 22 V 2003 r. jego rezolucji odrzucającej porozumienie między Macedonią a Jugosławią o przebiegu granicy państwowej, które blisko 2,5 tys. ha ziem zamieszkiwanych w większości przez Albańczyków uznawało za część Macedonii).

Podsumowując, specjalny przedstawiciel ONZ w Kosowie ma ogromne uprawnienia: decyduje o ostatecznym kształcie budżetu, może rozwiązać parlament, rozpisać nowe wybory oraz zmienić tymczasową konstytucję. Tymczasem władza w Prisztinie zajmuje się bieżącą administracją, zdrowiem i edukacją.

Trzeci filar to misja OBWE w Kosowie ustanowiona na mocy decyzji Stałej Rady OBWE 1 VII 1999 r.²³ Jest to trzecia misja tej organizacji na terenie byłej Jugosławii (pierwsza miała miejsce w 1992 r., druga była misją weryfikacyjną w Kosowie i działała od X 1998 do III 1999 r.). Na czele 350 – osobowego personelu międzynarodowego oraz blisko 1150 miejscowych pracowników stoi Francuz Pascal Fieschi, który do czasu objęcia tej funkcji był ambasadorem swego kraju na Ukrainie (pierwszym szefem misji OBWE był Holender Daan Everts). Jest to obecnie największa z działających misji OBWE. Głównym jej zadaniem jest tworzenie i budowa instytucji demokratycznych oraz troska o przestrzeganie praw człowieka. Składają się na to następujące działania:

- pobudzanie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych oraz partii politycznych,
- organizacja wyborów i nadzór nad ich przebiegiem,
- wspieranie powstających mediów niezależnych oraz regulacja i wprowadzanie międzynarodowych standardów do świata mediów, również na gruncie prawnym,
- monitorowanie oraz propagowanie przestrzegania praw człowieka, łącznie z ustanowieniem instytucji ombudsmana,
- pomoc w zaprowadzeniu rządów prawa w Kosowie i odbudowie systemu wymiaru sprawiedliwości opartego na zasadach uznawanych przez państwa demokratyczne,
- przygotowanie kadr miejscowej policji w ramach działającej i powołanej do tego celu Kosovo Police Service School.

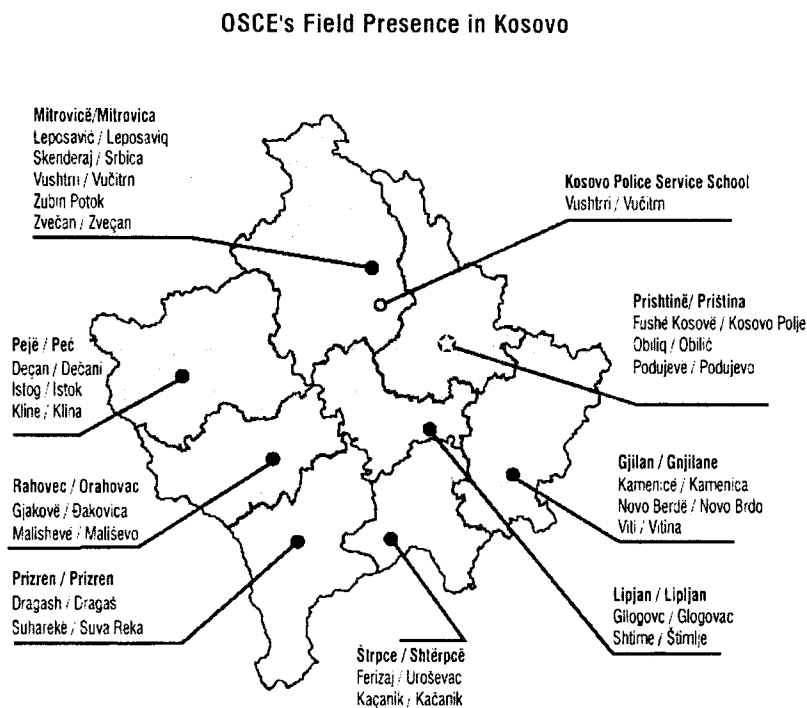
Jednym z przejawów działalności OBWE w Kosowie, obok organizacji i nadzorowania wyborów (zajmuje się tym Centralna Komisja Wyborcza (CEC) oraz

²² Pełny tekst: www.unmikonline.org/constframework.htm.

²³ www.osce.org/documents/pc/1999/07/2577_en.pdf, Decision no. 305 z 1 VII 1999.

działające przy niej Muncypalne (Miejskie) Komisje Wyborcze (MEC) i Podkomisja Skarg i Apelacji Wyborczych (ECAC), było powołanie 21 XI 2000 r. instytucji ombudsmana. Od maja 2001 r. jest niezależnym organem, którego zadaniem jest rozpatrywanie skarg składanych przez mieszkańców Kosowa, niezależnie od ich pochodzenia etnicznego. Dotyczyć one mogą łamania praw człowieka, dyskryminacji ze strony jakiejkolwiek instytucji działającej w prowincji. W efekcie śledztwa ombudsman może zalecić określone działania, które doprowadzą do zaprzestania naruszenia praw osób pokrzywdzonych. Obowiązkiem OBWE z racji nałożonych na nią zadań jest wspieranie działań tej instytucji. Organizację misji OBWE w Kosowie prezentuje schemat zamieszczony poniżej.

Schemat 3. Struktura OBWE w Kosowie



Źródło: archiwum autora.

Pod IV filarem kryje się obecność Unii Europejskiej w Kosowie. Zadaniem stojącymi przed nią są: pomoc w odbudowie i modernizacja gospodarki prowincji, zapewnienie rozwoju gospodarczego i poprawa warunków życia ludności, co zapewni pokój i stabilizację mieszkańcom prowincji. Bezpośrednio zadania te realizuje powołana na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej w Kolonii z 4 VI 1999 r. Europejska Agencja Odbudowy (The European Agency for Reconstruction). W Kosowie za-

stąpiła ona w lutym 2000 r. ustanowioną tymczasowo w sierpniu 1999 r. ECTAFKO (European Commission Task Force for the Reconstruction of Kosovo)²⁴. Główna siedziba Agencji znajduje się w Salonikach, natomiast przedstawicielstwa funkcjonują w Prisztinie, Belgradzie, Podgoricy i Skopie (ponieważ Agencja pracuje także w Serbii i Czarnogórze od stycznia 2001 r. oraz Macedonii od grudnia 2001).

W skład zarządu tej instytucji wchodzi jeden przedstawiciel każdego kraju członkowskiego UE oraz 2 delegatów Komisji Europejskiej, w tym jeden z nich pełni funkcję przewodniczącego, ale nie ma prawa głosu. Decyzje podejmowane są większością 2/3 głosów. Od września 2002 r. na czele Agencji stoi Richard Zink.

Na początku Agencja koncentrowała swe wysiłki na odbudowie infrastruktury niezbędnej do normalnego życia mieszkańców prowincji, związanej z budową i remontowaniem domów, dostarczaniem energii, wody, transportem, służbą zdrowia i usługami komunalnymi. Jej zadaniem jest również przygotowanie i realizacja długofalowych projektów odbudowy oraz przedstawianie aktualnych informacji dotyczących prowadzonych przez siebie działań Komisji Europejskiej. W 2000 r. budżet Agencji wyniósł 260 mln euro, na 2003 r. przyznano już 315 mln, przy czym dostępne fundusze muszą być należycie wykorzystane.

Wyrazem solidarności państw Unii Europejskiej z mieszkańcami Kosowa jest działalność Biura Pomocy Humanitarnej (ECHO – The Humanitarian Aid Office). Obecnie oraz podczas całego konfliktu Biuro pomagało uchodźcom oraz innym potrzebującym grupom. W 1999 r. przyznano na ten cel 378 mln euro, z czego 1/3 wydano na programy związane z powrotem uchodźców do ich domów. Pomoc koncentrowała się na dostarczaniu środków niezbędnych do życia uchodźcom z Kosowa znajdującym się w Albanii, Czarnogórze i Macedonii. W Prisztinie po zakończeniu interwencji NATO również rozpoczęło działalność ECHO. Zwracano szczególną uwagę na pomoc mniejszościom narodowym (przede wszystkim Romom i Serbom)²⁵.

Działalność tak rozbudowanego systemu instytucji należało dodatkowo skoordynować z działalnością sił KFOR. Struktura ta zobowiązana została do utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa aż do czasu, gdy międzynarodowa policja ONZ podlegająca UNMIK i nowa policja Kosowa będzie mogła przejąć to zadanie²⁶.

Sama obecność i działalność organizacji międzynarodowych w Kosowie nie stanowią gwarancji szybkiej normalizacji życia w prowincji. Trudności ze stabilizacją sytuacji w Kosowie to temat oddzielnych rozważań. Przypomnijmy tylko wydarzenia z marca 2004 r., by uświadomić sobie, jak daleko jest społeczności międzynarodowej reprezentowanej przez UNMIK do ustabilizowania sytuacji w prowincji. Wskazują one na fiasko realizowanej koncepcji budowania pokoju w Kosowie. Po raz kolejny potwierdza się, iż w obecnej rzeczywistości o wiele łatwiej wygrać jest wojnę niż pokój. Niezależnie od tego, jak rozumiemy pokój, pozostaje faktem, iż nie mamy z nim do czynienia w Kosowie. To, że nie toczy się tam większy konflikt zbrojny, nie jest prowadzona otwarta walka pomiędzy dwiema stronami, pomiędzy

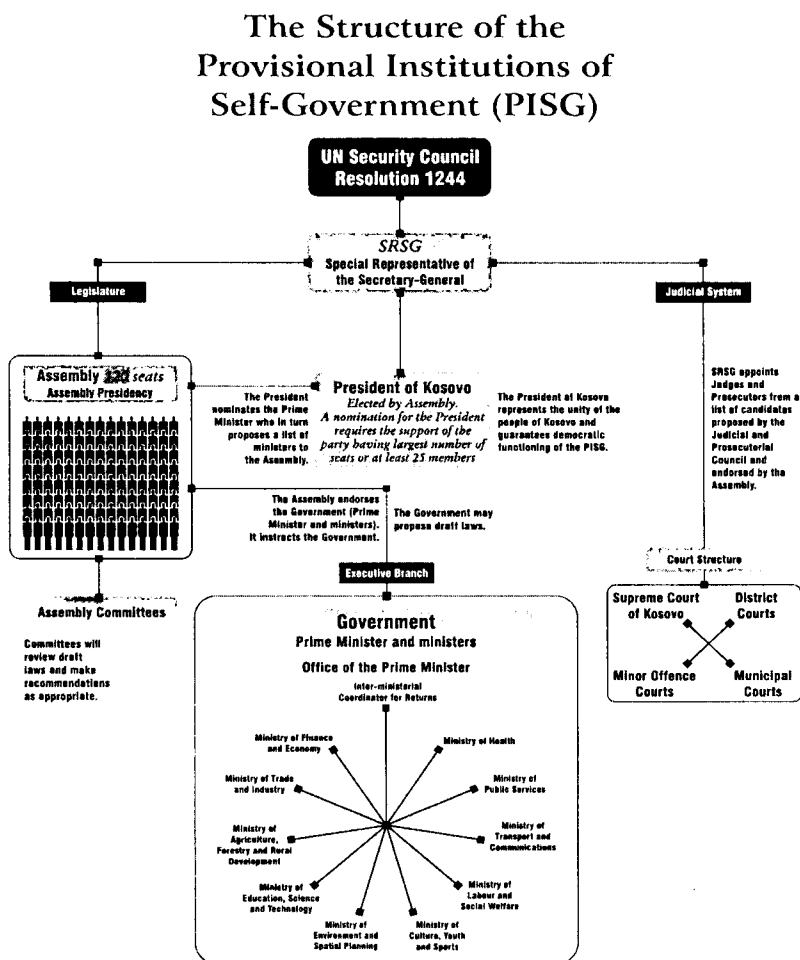
²⁴ Zob. dokumenty dotyczące Europejskiej Agencji Odbudowy: www.eur.eu.int/agency/agency.htm.

²⁵ Szczegółowe informacje na temat środków zaangażowanych przez Unię Europejską w odbudowę Kosowa zob.: www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/fry/kosovo/index.htm#6.

²⁶ Ze względu na tematykę artykułu nie podaję szerszych informacji na temat KFOR. Zob. np.: www.nato.int/kfor/kfor/documents/default.htm, <http://www.nato.int/kfor/kfor/objectives.htm>.

państwem a partyzantami, nie oznacza panowania pokoju w prowincji. Swego rodzaju krucha stabilizacja utrzymywana jest tylko i wyłącznie dzięki obecności sił międzynarodowych oraz odkładaniu rozwiązania problemu przyszłego statusu prowincji, który może ponownie rozpałcić konflikt.

Schemat 4. Struktura samorządu w Kosowie



Źródło: www.osce.org/documents/mik/2004/10/3821_en.pdf.

Sukcesem pozostaje zakończenie otwartych walk pomiędzy obiema stronami, powrót albańskich uchodźców, jednak cieniem kładzie się na nim prześladowanie przez Albańczyków innych mniejszości narodowych. *Exodus* Serbów po zakończe-

niu konfliktu jest tego najlepszym dowodem, są nim też warunki, w jakich przychodzi żyć tym, którzy ciągle pozostają w Kosowie.

Przyczyny, które miały największy wpływ na trudną sytuację w Kosowie i kłopoty protektoratu międzynarodowego, są następujące:

- bardzo trudne warunki, w jakich przyszło mu działać, na które złożyły się np. konieczność sprowadzenia z powrotem setek tysięcy ludzi, którym należało zapewnić podstawowe warunki do życia, oraz ogromne szkody społeczne i psychologiczne wyrządzone ludności w latach 90. XX w.,
- brak jedności wśród kosowskich Albańczyków i wynikające z tego konsekwencje oraz działalność grup mafijnych,
- dwuznaczność rezolucji nr 1244 RB ONZ, która jest podstawą działania protektoratu (według niej formalnie Kosowo pozostaje częścią Jugosławii, ale jednocześnie ma mieć własny rząd z szerokimi uprawnieniami; do tego każda decyzja dotycząca funkcjonowania administracji międzynarodowej musi być uzgadniana z ONZ),
- działalność protektoratu jest bardzo skomplikowana ze względu na wielość zaangażowanych instytucji, np. KFOR, UE, OBWE, UNHCR, z których każda ma własny styl działania,
- trudności ze skuteczną działalnością policji międzynarodowej, gdyż wiele rządów nie chciało wpłacać swoich udziałów,
- brak skutecznego wymiaru sprawiedliwości (choć sytuację poprawiło powołanie instytucji międzynarodowego sędziego oraz rzecznika praw obywatelskich),
- nieuregulowanie problemu przyszłego statusu prowincji.

Biorąc pod uwagę wymienione problemy prowincji, warunki, w jakich przyszło działać siłom międzynarodowym, w końcu 2004 roku można było nakreślić kilka scenariuszy dla Kosowa:

- szybkie rozstrzygnięcie problemu statusu prowincji, na co naciskały Stany Zjednoczone. Celem byłoby znalezienie rozwiązania godzącego Prisztinę i Belgrad, byłaby to faktyczna niezależność, lecz inaczej nazwana i w założeniach Kosowo nadal pozostawałoby pod rządami Serbii.
- kontynuowanie programu Standardy przed Statusem, zatem trwanie protektoratu międzynarodowego bez widoku na szybkie jego wycofanie,
- uwarunkowany transfer suwerenności, czyli przeniesienie władzy z UNMIK na szczebel lokalny, nim zostanie ustalony przyszły status prowincji. Warunkiem mogłaby być współpraca z Trybunałem w Hadze, gwarancja efektywnej ochrony praw mniejszości narodowych.
- dynamizacja bezpośredniego dialogu pomiędzy Belgradem a Prisztiną poprzez rozszerzenie go na wszystkie możliwe płaszczyzny, impulsem mogło być np. wypłacenie odszkodowań za utraconą własność prywatną, skłoniłoby to uchodźców do powrotu czy zgoda na wspólną ochronę dóbr kultury.
- szerokie wykorzystanie gospodarczych instrumentów stabilizacji celem przygotowania gruntu pod przyszły status Kosowa.
- rozwiązywanie problemu uchodźców w skali regionalnej, co udaremni rozgrywanie tej karty przez poszczególne strony konfliktu i stworzy szanse na rokowania na temat przyszłości prowincji.

Jednak ustalając przyszły status prowincji, należy brać pod uwagę:

- wspieranie reform w Serbii i Czarnogórze, bowiem stabilizacja w tym państwie jest warunkiem skutecznego rozwiązania problemu statusu prowincji,
- jeżeli Kosowo uzyska niepodległość, zagrożona zostanie stabilność całych Bałkanów Zachodnich, zatem wspólnota międzynarodowa musi wywierać nacisk na stronę albańską, by ta zmieniła swoje żądania, była gotowa na przyjęcie innych rozwiązań i na przestrzeganie praw mniejszości narodowych,
- niezależność prowincji nie poprawi jej sytuacji gospodarczej ani warunków jej rozwoju, co więcej, ograniczy możliwość powrotu uchodźców oraz możliwość monitorowania przestrzegania praw człowieka w Kosowie,
- Unia Europejska jest w głównej mierze odpowiedzialna za odbudowę i stabilizację Bałkanów, w związku z czym konieczne jest zastosowanie przez nią nowych instrumentów oddziaływania (szczególnie po wydarzeniach z marca 2004 r.) oraz właściwe wykorzystanie sił policyjnych i wojskowych już obecnych w prowincji.